



**Pasquale Ferrara**

*è segretario generale  
dell'Istituto Universitario Europeo*

## **L'EUROPA NELLA POST-GLOBALITÀ: DAL MULTIPOLARISMO AL MULTILATERALISMO 2.0**

*Proprio nel momento in cui gli assetti internazionali stanno cambiando e l'Europa avrebbe bisogno di unità per imporsi nel panorama internazionale, si assiste a una nuova ondata neosovranista. Se l'Unione vuole riabilitare il proprio ruolo nell'arena globale deve farsi portatrice di una strategia politica consapevolmente tesa a trasformare il crescente multipolarismo in autentico multilateralismo.*

È un'ironia della storia che l'Unione europea sperimenti una progressiva erosione del disegno federativo a favore di un'ondata neosovranista, proprio nel momento in cui avvengono trasformazioni tettoniche negli assetti del potere mondiale. Del resto, non ci si può allarmare per la progressiva perdita di peso dell'Europa nei consessi internazionali allargati rispetto a quelli ristretti (evoluzione del G8 in G20) se ci si ostina a sedere ai tavoli della *governance* internazionale (formale e informale) come singoli Stati europei, senza progredire verso una rappresentanza unica (un'idea che era stata rilanciata quantomeno nel settore della *governance* finanziaria e che avrebbe dovuto comportare un "seggio unico" per l'Eurogruppo). Tuttavia, anche al di là del mantra della "voce unica", il problema non riguarda affatto i nuovi formati (che riflettono sempre più quello che è definito nei termini di un *global shift of power*, una traslazione del potere globale verso altre macroaree continentali), ma l'incapacità dell'Europa di pensare a se stessa nel mondo superando l'asfittica prospettiva dei (presunti) interessi nazionali. È un'ovvietà ribadire che l'interesse nazionale di ogni Stato membro dell'Unione europea non potrebbe essere diverso, a un'analisi spassionata, da quello di un'Europa forte e autorevole nel mondo. Il tema è stato fondatamente posto nei termini del "costo della non-Europa" sullo scenario globale (anzitutto per l'Europa). Il resto è inconcludente e antistorica nostalgia di Bodin.



D'altra parte, intraprendere un percorso di riforma della *governance* globale comporta un costo. Su questo tema si confrontano l'approccio dei continuisti e quello dei revisionisti. Molti paesi emergenti, non senza ragione, sostengono la prospettiva di una nuova *governance* globale (e quindi di un cambiamento radicale della sua struttura) proprio perché l'Europa appare loro sovrarappresentata in molti organismi internazionali. Allo stato attuale, l'Europa costituisce la metà della rappresentanza degli Stati nel vecchio G8, un terzo dei seggi nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e del G20, e circa un terzo dei voti nel Fondo monetario internazionale e nella Banca mondiale. Queste posizioni di rendita non corrispondono più alla consistenza economica relativa dei paesi europei e nel futuro saranno ancor meno sostenibili e giustificabili. Secondo alcune previsioni, nel 2030 il 75% della popolazione mondiale vivrà in Asia e in Africa,<sup>1</sup> mentre quella europea si ridurrà nel 2025 al 6,5% della popolazione mondiale.<sup>2</sup>

Ma ben oltre queste considerazioni legate a un ipotetico bilancio dei guadagni e delle perdite derivanti da una trasformazione degli assetti della *governance* (un processo al momento ben lungi dall'essere maturo), che in ogni caso non può essere ridotto a una mera contabilità di seggi e di voti, ciò che è avvenuto è la confutazione storica di un assunto che era stato alla base non solo dell'allargamento geografico, ma anche del completamento del processo politico-istituzionale europeo. In particolare, il disegno costituzionale avrebbe dovuto rappresentare, secondo questa prospettiva, il raggiungimento di una vetta integrativa che avrebbe poi consentito di concentrarsi con maggior vigore sulle "sfide esterne" dell'Europa. A parte la sventurata vicenda del Trattato costituzionale, proprio nel corso della sua stessa "genealogia", nonché delle fasi di incubazione e sviluppo, la globalizzazione raggiungeva probabilmente un punto culminante, e si manifestavano i primi segnali di una "sglobalizzazione" o "post-globalità" che ha effettivamente cambiato i connotati politici ed economici del mondo. La globalizzazione è stata rappresentata come una "occidentalizzazione" del mondo; a sua volta, la diffusione del "modello" politico ed economico occidentale è stata interpretata alternativamente o simultaneamente come una "americanizzazione" e una "europeizzazione". Il mondo che il primo decennio del XXI secolo ci

IL MONDO CHE IL PRIMO  
DECENNIO DEL XXI SECOLO  
CI CONSEGNA  
È SEMPRE PIÙ UN MONDO  
POST-OCCIDENTALE,  
E QUINDI ANCHE  
POST-EUROPEO  
E POST-GLOBALE

1 L. Van Langenhove, *The EU as a Global Actor in a Multipolar World and Multilateral 2.0 Environment*, Academia Press, Gent 2010, p. 7.

2 European Commission, *The World in 2025*, Bruxelles 2009.

consegna è sempre più un mondo post-occidentale (e quindi anche post-europeo) e post-globale (e quindi sempre più plurale).

E dunque sono strutturalmente mutate le condizioni all'interno delle quali si dovrebbe in teoria definire un ruolo globale dell'Europa. I parametri dei quali occorre tener conto – se si vuole realisticamente prospettare oggi, nonostante tutto, una partecipazione sostanziale e influente dell'Europa al vero e proprio *regime change* mondiale, al “mutamento di regime” che avviene sotto i nostri occhi di contemporanei distratti – vanno identificati anzitutto in alcune trasformazioni già avvenute.

In primo luogo, c'è da chiedersi se abbia ancora senso interrogarsi sulle prospettive dell'Unione europea come un *global player*, un attore globale, o se non sia invece più realistico, ma niente affatto sminuente o rinunciatario, concentrarsi sull'Unione come *player in a global world*, un attore nel mondo globale. Si tratta di una prospettiva che presuppone – contrariamente a quanto potrebbe apparire a prima vista – la concezione di un rafforzamento della posizione relativa dell'Unione europea nel mondo, che passa tuttavia attraverso la definizione di una strategia consapevole e la chiara identificazione di una *mission*. Inoltre, questa rappresentazione del ruolo europeo implica un profondo mutamento nella sua cultura politica, che dovrebbe condurre al riconoscimento esplicito che la globalità non è un dato esterno all'Europa, ma ne costituisce ormai un tratto costitutivo. Non a caso, una delle argomentazioni tese a consolidare una legittimazione politica dell'Unione consiste nella capacità di gestione della globalizzazione che questa possiede (anche se l'attuale crisi dell'eurozona, con le sue conseguenze anche politiche e sociali, sembrerebbe mettere in discussione tale assunto).

In altri termini, occorre prendere atto del fatto che il “resto del mondo” non è più tale, e che invece l'Europa deve operare per ricavarci un ruolo rinnovato in un contesto che non assomiglia più molto alla rassicurante rappresentazione globalista, alla Fukuyama, del mondo del dopo guerra fredda. Quale possa essere questo ruolo non è facile da definire, ma disponiamo di tutti gli elementi per individuarlo e per articolarlo. Tanto per cominciare, non ci si può più rifugiare solamente nella celebrazione dell'Europa come “potenza regolativa” (interpretazione della funzione europea che ha indotto i nostri dirimpettai atlantici a denunciare persino un fantomatico “imperialismo regolatorio” dell'Unione). Certamente la capacità dell'Europa di dare una “forma” a mercati, movimenti di persone e merci, politiche pubbliche, meccanismi e procedure di condivisio-

ne della sovranità e della rappresentanza costituisce un patrimonio che, se non è meccanicamente esportabile “fuori area”, rimane in ogni caso un’acquisizione destinata a influenzare qualunque progetto o processo integrativo a scala continentale e regionale. Come pure fondamentale è l’esercizio del “potere normativo” dell’Unione, se correttamente rappresentato in termini etici più che imperativi.

C’è tuttavia una diversa e più incisiva azione che l’Unione europea può svolgere a livello globale, ed è legata proprio alle trasformazioni in corso e alla crescente influenza delle aree emergenti. La ristrutturazione del potere mondiale si svolge infatti attorno a nuclei di “ultra-sovranià” (Cina, India, Russia) piuttosto che a nuove iniziative integrative. Lo stesso regionalismo è sempre più deformato dalla tremenda “forza di gravità” che promana da tali nuovi centri, tanto da perdere gran parte del peso politico che molti analisti avevano nel passato inteso attribuirgli nella ridefinizione dei confini delle aree di influenza, concepite in modo competitivo più che cooperativo. La nuova distorsione che si delinea consiste nella circostanza che le istituzioni regionali, al pari di quelle mondiali, rischiano di trasformarsi in istanze di mera ratifica di assetti e decisioni definiti al di fuori di esse. Il multipolarismo è dunque l’articolarsi del potere mondiale attorno a tali centri, più che attorno a istituzioni integrative. Si tratta, come è stato sostenuto, di una *regio-polarity*,<sup>3</sup> di un polarismo che si dipana a partire da “nodi” subcontinentali. Non credo ci si possa rallegrare di *questo* multipolarismo (o meglio, «inter-polarismo»),<sup>4</sup> anche se esso viene spesso rappresentato come il superamento dell’unipolarismo americano e dunque come la fine del mito della superpotenza solitaria. Sia nell’unilateralismo che nel multipolarismo la logica che governa le scelte politiche fondamentali rimane quella dell’egemonia, più o meno temperata da accorgimenti istituzionali. L’Unione europea, se intende rimanere fedele alla propria “ragione sociale”, non può anch’essa iscriversi a questa competizione della polarità. Al contrario, il vero ruolo europeo nell’arena globale deve consistere nell’elaborazione di una consapevole strategia politica tesa a trasformare il crescente multipolarismo in autentico multilateralismo (o meglio, «plurilateralismo»).<sup>5</sup> In

IL VERO RUOLO EUROPEO  
NELL’ARENA GLOBALE  
DEVE CONSISTERE  
NELL’ELABORAZIONE  
DI UNA CONSAPEVOLE  
STRATEGIA POLITICA TESA  
A TRASFORMARE IL  
CRESCENTE MULTIPOLARISMO  
IN MULTILATERALISMO

3 A. Acharya, *Regional Worlds in a Post-hegemonic Era*, in “Spirit Working Papers”, Bordeaux 2009.

4 G. Grevi, *The Interpolar World: a New Scenario*, in “EUISS Occasional Paper”, 79/2009, disponibile su [www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-interpolar-world-a-new-scenario/](http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-interpolar-world-a-new-scenario/).

5 J. Nederveen Pieterse, *Globalization as Hybridization*, in “International Sociology”, 2/1994.

altre parole, passare dalla logica semplificante e in definitiva illusoria di una nuova *balance of power* di dimensioni globali a quella ben più solida e affidabile del *power to balance*. Ciò significa puntare decisamente sulle istituzioni formali, il più possibile integrative, inclusive e rappresentative (ma non per questo meno efficaci), in grado di svolgere una funzione equilibratrice e di facilitazione del dialogo e del negoziato entro parametri politici e giuridici accettati e condivisi: in una parola, sostenere la transizione verso il «multilateralismo 2.0».<sup>6</sup> In qualche misura, si tratta di una «mondializzazione» del neofunzionalismo europeista che ha consentito di interpretare e incoraggiare in chiave evolutiva la progressiva integrazione continentale. Sarebbe una contraddizione politica per l'Europa perdere questa fondamentale intuizione nel momento cruciale in cui è chiamata a dimostrare il suo valore aggiunto nel mondo, non più scontato né così facilmente dato per acquisito.

Inoltre, l'Europa deve uscire dalla fascinazione del mito della *global governance*. È infatti necessaria una riconcettualizzazione critica dell'idea stessa di *governance*.<sup>7</sup> Anzitutto, non esiste un modello unico di *governance* sul piano globale. Basti pensare alle diverse tipologie di concertazione elitarie all'interno del G8 o del G20, prive di immediata efficacia normativa, o alla posizione privilegiata (oligarchica) di alcuni attori all'interno delle istituzioni formali, come i cosiddetti P5 (i cinque membri permanenti) nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Si potrebbe poi ricordare la varietà di organizzazioni che operano all'interno di un singolo settore, come quello del cambiamento climatico, e che contribuiscono a definire un sistema di *governance* che è al contempo istituzionale/multilaterale, intergovernativo, non governativo, fondato o meno sul diritto internazionale o sulla politica dei raggruppamenti tematici/regionali.

La *global governance* va inoltre concepita non semplicemente in termini negativi, vale a dire come l'assenza di un governo mondiale o di un decisore di ultima istanza, ma anche come una tipologia di ordine mondiale derivante da un processo *intersoggettivo* che influenza e persino definisce le posizioni e le aspettative degli attori coinvolti. La *governance* non è necessariamente un meccanismo spersonalizzato, tecnocratico e privo di legittimazione democratica; se è vero che essa non prevede la costituzione di un governo, ciò non implica che non abbia come riferimento una popolazione, sia pure in una dimensione transnazionale, e dunque non debba rispondere delle scelte sulla base del principio di pubblica giustifi-

6 L. Van Langenhove, *Multilateralism 2.0*, in "EU-GRASP Working Papers", 21/2010.

7 T. Biersteker, *Global Governance*, in M. Maduro (a cura di), *An EU Agenda for Global Governance*, in "RSCAS Policy Papers", 1/2011, disponibile su [www.eui.eu/Projects/GGP/Documents/Publications/PolicyPapers/RSCASPP201101-Barroso-rev.pdf](http://www.eui.eu/Projects/GGP/Documents/Publications/PolicyPapers/RSCASPP201101-Barroso-rev.pdf).

cazione delle stesse. Ancora, la *governance* non può essere accettata come una parola *passerpartout*, in presenza della quale il dibattito è sospeso. Ogni sistema di *governance* deve infatti essere valutato in base a criteri di inclusività, rappresentatività, adattabilità, efficienza ed equità. Infine, il sistema di *governance* globale implica una sempre più rilevante presenza di attori non governativi, il cui ruolo va ben al di là delle tradizionali funzioni svolte da gruppi di pressione o di influenza, dal momento che essi partecipano in varie fasi del processo decisionale o deliberativo.

L'Unione europea è in se stessa un laboratorio di queste diverse connotazioni della *governance* e pertanto sembrerebbe particolarmente attrezzata – se volesse e potesse – a “governare” le fattezze della *governance* globale, quantomeno quelle istanze nelle quali essa partecipa – direttamente come Unione o attraverso i suoi Stati membri.

Ma c'è una “globalità prossima” che l'Europa stenta a riconoscere come tale e a definire in termini politici e strategici. La retorica della “politica di vicinato” rischia infatti di non vedere la trappola di un neo-eurocentrismo democratico, che continua a strutturare i rapporti con le aree limitrofe in termini, appunto, di *periferie* o direzioni verso le quali si dovrebbe irradiare l'influenza europea. Se ciò è mai stato vero in passato, è certo che la situazione è ora mutata. Le transizioni e trasformazioni in corso nel mondo arabo-islamico e in particolare in Nord Africa insegnano che il “vicinato” non è una asettica e oggettiva condizione geopolitica, ma una scelta di *partenariato*. Pertanto, esso richiede una deliberazione politica, che non può essere unidirezionale o asimmetrica. Detto in altri termini, l'Europa pensa ai suoi “vicini” ma non è detto che pensi a se stessa come a una “vicina”. Sul piano privato è vero il detto «I vicini non si scelgono»; sul piano politico tale assunto non è sempre corretto. In politica internazionale i vicini, a volte, effettivamente si scelgono, anche se si trovano a migliaia di chilometri di distanza. Non è un caso che le rivoluzioni arabe abbiano trovato finora più negli Stati Uniti che nell'Unione europea i loro migliori sponsor. Per la famosa “piazza” araba, Washington può paradossalmente apparire più vicina di Bruxelles. Sempre più, in un mondo di interconnessioni reticolari, l'Europa dovrà imparare a farsi essa stessa *scegliere* come vicina, invece di presupporre l'esistenza di un vicinato desideroso di fare a tutti i costi la sua conoscenza.

IL SISTEMA DI GOVERNANCE  
GLOBALE IMPLICA  
UNA SEMPRE PIÙ RILEVANTE  
PRESENZA DI ATTORI  
NON GOVERNATIVI,  
IL CUI RUOLO VA BEN  
AL DI LÀ DELLE  
TRADIZIONALI FUNZIONI  
SVOLTE DA GRUPPI  
DI PRESSIONE  
O DI INFLUENZA